Rozdział I

Ustawa jako źródło prawa powszechnie obowiązującego

1.1. Demokratyczne państwo prawne

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym"[1]. Ta zasada ustrojowa nie została „odkryta" przez twórców Konstytucji III RP. Znalazła ona swoje konstytucyjne umocowanie już w wyniku nowelizacji ustawy zasadniczej o PRL-owskim rodowodzie, w grudniu 1989 roku[2]. Następnie została utrzymana w Małej konstytucji z 1992 roku[3] i dlatego jej obecność w Konstytucji RP z 1997 roku uznać można za potwierdzenie obranego na początku transformacji kierunku ewolucji ustrojowej państwa polskiego.

Treść zacytowanej zasady ustrojowej zawiera dwa pojęcia: państwa demokratycznego i państwa prawa. Koncentrując uwagę na pierwszym z nich, należałoby zdefiniować pojęcie demokracji. Nie jest to łatwe zadanie, o czym przekonuje chociażby ogromna ilość koncepcji i modeli demokracji składających się na dorobek myśli politycznej[4]. W literaturze przedmiotu pojawia się nawet stwierdzenie, że „historia myśli politycznej to historia sporu o rozumienie i ocenę demokracji"[5]. Mimo że ta wywodząca się z antycznej Grecji forma ustrojowa nie straciła z biegiem lat na atrakcyjności, to nie udało się do tej pory stworzyć jej uniwersalnej definicji. Jest to zadanie tym trudniejsze, że historia demokracji potwierdza jej zdolność adaptowania się do różnych warunków społecznych, kulturowych czy gospodarczych. To w oczywisty sposób powoduje, że jej empiryczne przykłady różnią się między sobą w stopniu nieraz daleko idącym. Podobnie rzecz wygląda na gruncie dociekań naukowych. Zróżnicowane cele i kontekst prowadzonych badań mogą mieć zasadniczy wpływ na ewolucję pojęć, zmianę sposobów ich definiowania czy operacjonalizację[6]. W konsekwencji Robert Dahl podkreśla, „że tak w języku potocznym jak filozoficznym termin »demokracja« użyty być może i do oznaczenia pewnego ideału, i rzeczywistego ustroju znacznie odeń odbiegającego. Powoduje to wiele nieporozumień. Ponadto, jeśli demokracja oznacza zarówno ideał, jak i osiągalną rzeczywistość, to jak mamy oceniać, czy i kiedy istniejący ustrój jest dostatecznie bliski ideału, by uchodzić za demokratyczny?[7]". Dlatego Giovanni Sartori

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

[2] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444).

[3] Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).

[4] Zob. m.in. D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010.

[5] A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, [w:] A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom II, Wrocław 1998, s. 7.

[6] D. Collier, R. Adcock, *Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts,* „The Annual Review of Political Science" 1999, Vol. 2, s. 562.

[7] Cyt. za: R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy,* Kraków – Warszawa 1995, s. 13.

wskazuje, że „problem zdefiniowania demokracji jest więc dwojaki: wymaga on definicji zarówno opisowej, jak i normatywnej. Jedna definicja nie może istnieć bez drugiej, a jednocześnie nie mogą się one wzajemnie zastępować. (…) a) ideał demokratyczny nie określa demokratycznej rzeczywistości i – *vice versa* – prawdziwa demokracja nie jest, i nie może być, tożsama z idealną; b) u źródeł demokracji tkwią i ją kształtują interakcje między jej ideałami a jej rzeczywistością: nacisk tego, co *być powinno*, i opór tego, co *jest*"[8]. Nie wystarczy zatem określić efektów społecznych, które demokracja powinna zapewniać (ujęcie teleologiczne), wtenczas bowiem znalezienie jej empirycznych przykładów będzie niemożliwe. Trzeba jednocześnie wiedzieć, czym demokracja jest. W tym zakresie zaś za przełomową uznać należy koncepcję przedstawioną przez Josepha Schumpetera, który stwierdził, że „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców"[9]. Przedstawiona przez austriackiego uczonego minimalistyczna definicja demokracji z jednej strony emanuje prostotą, z drugiej zaś zmusza do zadania pytania, czy fakt przeprowadzenia rywalizacyjnych wyborów jest wystarczającym kryterium uznania danego państwa za demokratyczne. Gdyby rzeczywiście tak było, to ocena demokratyczności państwa sprowadzałaby się do charakterystyki samego aktu wyborczego. Z kolei to, co wiązałoby się z relacjami pomiędzy państwem a społeczeństwem, z przyjętymi i realizowanymi zasadami oraz sposobami sprawowania władzy w okresie między elekcjami miałoby charakter co najmniej drugorzędny[10].

Zdając sobie sprawę z tego, że takiemu ujęciu problemu można postawić zarzut zbytniego redukcjonizmu, za demokratyczne należy uznać państwo, w którym: 1) formalnym i faktycznym podmiotem oraz źródłem władzy jest naród (lud, obywatele), rządzący bezpośrednio, najczęściej jednak przez swoich przedstawicieli; 2) kluczową instytucją polityczną są zatem cykliczne i rywalizacyjne wybory; 3) stanowią one mechanizm umożliwiający obywatelom rzeczywisty dostęp do władzy; 4) jednocześnie są one najbardziej skutecznym mechanizmem egzekwowania odpowiedzialności rządzących; 5) przestrzegane są zasady wolności i równości obywatelskiej, czego przejawem jest wolność zgromadzania się i zrzeszania ludzi jako realizacja zasady pluralizmu politycznego; 6) w konsekwencji istnieje opozycja polityczna, będąca realną alternatywą dla aktualnie sprawujących władzę, a jej prawa nie są ograniczane poprzez stosowanie represji ze względu na poglądy polityczne.

Również współczesny konstytucjonalizm ukształtował wiele zasad ustrojowych[11] wyznaczających określony standard państwa demokratycznego (zasada suwerenności; zasada wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela; zasada pluralizmu politycznego; zasada podziału władzy; zasada reprezentacji politycznej itd.). Stanowią one swoisty fundament, na którym wznoszą się określone reguły wyznaczające funkcjonowanie władzy państwowej.

[8] Cyt. za: G. Sartori, *Teoria demokracji,* Warszawa 1994, s. 22.
[9] J.A. Schumpeter. *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336-337.
[10] Z. Blok, *Demokratyzacja i konsolidacja demokracji – założenia teoretyczne i praktyka polityczna,* [w:] E. Nowak, R. Riedel (red.), P*olska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja,* Lublin 2010, s. 71.
[11] Wskazuje się na różne sposoby definiowania pojęcia „zasada ustrojowa". Zob.: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych,* Warszawa 1997, s. 14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

Są wzorcami, w oparciu o które ustrojodawcy tworzą określony układ instytucjonalny, ograniczający samowolę aktorów politycznych w realizacji ich interesów. Czy jednak wyjątkowość zasad ustrojowych i szczególna moc prawna wszystkich norm zawartych w ustawie zasadniczej oznacza, że ich moc sprawcza względem zjawisk i procesów politycznych jest również szczególna? W tym miejscu krzyżują się dociekania prawników, wierzących w autorytet prawa, i politologów, którzy do takiego założenia podchodzą z ostrożnością[12].

Wprowadzenie na grunt konstytucyjny zasady państwa demokratycznego nie oznaczało, że Polska z dnia na dzień przeszła z rodziny państw niedemokratycznych do demokratycznych. Niemniej jednak zasada ta w połączeniu z zasadą państwa prawa stanowiła i stanowi swoisty drogowskaz wyznaczający kierunek transformacji ustrojowej państwa. Demokracja, będąc wartością polityczną, stała się celem. Wiedząc, że osiągnięcie stanu idealnego nie jest możliwe, zasada demokratycznego państwa prawa zobowiązywała i zobowiązuje władze państwowe do tego, by wszelkie ich działania zmierzały w stronę pogłębiania i doskonalenia demokratycznych standardów w życiu publicznym. W odniesieniu do pojęcia państwa prawa podkreśla się, że jest to państwo rządzone na podstawie prawa i zgodnie z jego treścią. W konsekwencji prawo ma pierwszeństwo przed wszystkimi innymi normami postępowania. Organy władzy publicznej są związane prawem i zobowiązane do jego respektowania. Jednocześnie w swoim postępowaniu są one ograniczone przez normy prawa[13] i zmuszone do działania „na podstawie i w granicach prawa" (art. 7 Konstytucji RP). Obywatelom zaś powinna być zagwarantowana pewność prawa, bezpieczeństwo prawne oraz powstrzymanie się państwa od ingerowania w sferę ich osobistych wolności[14].

Kwestie te są ściśle powiązane z zasadami poprawnej legislacji, które Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 2 Konstytucji RP. Koncepcja ta zakłada, że prawodawca, korzystając ze względnej swobody w zakresie stanowienia materialnej treści przepisów prawa, musi jednocześnie przestrzegać proceduralnych aspektów demokratycznego państwa prawa. Wiąże się to z wymogiem stanowienia norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Dlatego koncentrując się na zasadach poprawnej legislacji, należy podkreślić znaczenie wskazywanych przez Trybunał Konstytucyjny reguł, tworzących swoisty katalog, podlegający zresztą permanentnym modyfikacjom. W ich ramach pojawiają się nowe reguły, a znaczenie dotychczasowych podlega korektom. Można mówić zatem o istnieniu swoistego układu reguł, pomiędzy którymi trudno jest wyznaczyć ostre

[12] A. Antoszewski, *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej*, [w:] K. B. Janowski (red.), *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje,* Toruń 2007, s. 33.

[13] Idea rządów prawa opiera się na dwóch zasadach: 1) sprawowaniu władzy poprzez prawo („W działaniu władzy istotnym jej ograniczeniem jest zasada otwartości działania, jawności programu, który jest głosowany publicznie i z odpowiednim wyprzedzeniem oraz w języku zrozumiałym dla społeczeństwa."); 2) ograniczeniu władzy przez prawo („Władza podległa prawu implikuje polityczno-prawną kulturę, która w sposób oczywisty zakłada, że nawet bardzo wysokiej rangi polityk jest ograniczony w swoim działaniu przez normy prawa i prawne standardy."). Cyt. za: M. Krygier, *Rządy prawa: kulturowe osiągnięcie o znaczeniu uniwersalnym*, „Res Publica" 1990, nr 12, s. 51.

[14] W. Sokolewicz, *Państwo prawne – jego cechy i kryteria*. Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz. Informacja, nr 63, sierpień 1992, s. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

granice[15], a który podlega procesowi nieustannego kształtowania się, co z kolei doskonale oddaje prawdę o społeczeństwie, które nie tyle „jest", co wciąż „staje się". Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że realizacja zasad poprawnej legislacji musi uwzględniać następujące elementy: 1) zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, 2) zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, 3) zasadę poszanowania istniejących stosunków prawnych (ochrony interesów w toku), 4) zasadę ochrony praw nabytych, 5) zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), 6) nakaz dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), 7) zasadę określoności przepisów prawa, 8) wyłączność ustawy w sprawach wolności i praw oraz prawa daninowego, 9) zasadę przestrzegania techniki prawodawczej[16]. Wymienione zasady poprawnej legislacji tworzą ramy, w których porusza się prawodawca. Oznacza to, że nie może on w dowolnej postaci wyrażać swojej woli normotwórczej. Nie zmienia to jednak faktu, że zasada poprawnej legislacji jest elastyczna w tym sensie, iż kształtuje ją również dynamika procesów prawnych[17].

Poza istotnymi dla zdefiniowania państwa prawa względami natury formalnej należy zwrócić uwagę również na konieczność oparcia przepisów prawa na uniwersalnym zbiorze wartości. Tworzone normy prawne muszą spełniać postulaty natury aksjologicznej. Muszą one odpowiadać społecznym oczekiwaniom, nie mogą być tworzone z pominięciem czy wręcz wbrew ich społecznym korzeniom (celom, wartościom). Współcześnie zwraca się uwagę na trzy naczelne zasady stanowiące podstawę porządku prawnego w państwie demokratycznym: godność człowieka, równość wobec prawa i wolność[18]. Dzięki społecznej internalizacji opierających się na tych fundamentach norm prawnych budowana i umacniana będzie szczególna więź pomiędzy państwem (organami władzy publicznej) i jego obywatelami. W ten sposób minimalizowane będzie ryzyko powstawania w praktyce manichejskiego podziału „My – obywatele, Oni – rządzący". Ów kognitywny wymiar może okazać się kluczowy dla implementacji zasady demokratycznego państwa prawnego w wymiarze praktycznym. Nie wystarczy, aby organy władzy działały poprzez prawo. Wszak niemało jest historycznych i współczesnych empirycznych przykładów państw, w których organy władzy państwowej rządzą poprzez prawo, które jednak ustanowione (wprowadzone) zostało przez elitę władzy we własnym interesie i/lub wbrew interesowi społeczeństwa. Rządzenie poprzez prawo nie jest więc równoznaczne z rządami prawa. W demokratycznym państwie prawa obywatele muszą być przekonani, że ustanowione prawo jest słuszne, dobre i sprawiedliwe w tym sensie, że odzwierciedla społecznie uznany system wartości. W przeciwnym razie jego użyteczność będzie niewiel-

[15] J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji,* [w:] J. Zaleśny, J. Błuszkowski (red.), *Oblicza polityki,* „Studia Politologiczne" 2009, Vol. 13, s. 14-15.

[16] Zob. szerzej: *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym,* Warszawa 2014, s. 7-170.

[17] Szerzej na ten temat zob. m.in. M. Borski, *Zasada ochrony praw słusznie nabytych i jej miejsce we współczesnym kanonie zasad i wartości konstytucyjnych,* [w:] H. Zięba-Załucka, P. Chmielnicki (red.), *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej,* Warszawa 2012, s. 80-96.

[18] A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa 2001, s. 505-509.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

ka. Istotne jest zatem stworzenie[19] i/lub otwarcie rzeczywistych kanałów dostępu obywateli do procedur, dzięki którym mogą oni uczestniczyć w procesach tworzenia prawa lub co najmniej wpływać na nie. Zaobserwować więc można wyjątkową koincydencję pomiędzy efektami funkcjonowania państwa demokratycznego i państwa prawa. Nie sposób sobie wyobrazić państwa demokratycznego niebędącego państwem prawa[20]. W podręczniku prawa konstytucyjnego znaleźć można następującą definicję demokratycznego państwa prawa: „to takie, w którym prawo odzwierciedla akceptowany społecznie system wartości, oparty na prawie naturalnym i standardach prawa międzynarodowego. W demokratycznym państwie prawa wola większości, wyrażona w formie ustawy, może być przezwyciężona w wyniku zastosowania kontroli konstytucyjności prawa"[21].

1.2. Hierarchiczna struktura źródeł prawa

Jednym z podstawowych elementów funkcjonowania państwa prawa jest klarowny system źródeł prawa[22], opierający się na hierarchicznej ich strukturze. Pomijając zagadnienie sporów dotyczących sensu stosowania, sposobów pojmowania i definiowania terminu „źródło prawa"[23], można dla potrzeb niniejszego opracowania za Pawłem Sarneckim przyjąć, że chodzi o „dokumenty urzędowe, zawierające reguły obowiązującego i wymagalnego zachowania ludzi lub ich najrozmaitszych zrzeszeń, a także kompetencje instytucji publicznych, zwłaszcza organów państwa"[24] (źródła prawa w znaczeniu formalnym). Można by założyć, odwołując się do koncepcji, którą przedstawił Lon Luvois Fuller, że reguły te, przyjmując postać norm prawnych, powinny być: 1) ogólne (uniwersalne), 2) publicznie ogłoszone, 3) dotyczyć jedynie zachowań przyszłych, 4) jasne i zrozumiałe, 5) logicznie spójne, 6) możliwe do spełnienia i 7) stabilne w czasie[25].

Przyglądając się zagadnieniu źródeł prawa w kontekście przepisów Konstytucji III RP, należy podkreślić przełomowość ustawy zasadniczej z 1997 roku w opisywanym aspekcie. Wprawdzie kwestie dotyczące tworzenia prawa poruszone są w różnych jej częściach, ale niewątpliwie na uwagę zasługuje poświęcenie odrębnego rozdziału problematyce źródeł prawa. W ten sposób uwypuklono jej znaczenie i autonomiczny charakter[26], jednocześnie wyznaczając podstawy budowy na gruncie praktycznym systemu, w ramach którego: 1) jasno zostały określone podmioty uprawnione do tworzenia poszczególnych rodzajów

[19] K. Henley, *The Impersonal Rule of Law*, „Canadian Journal of Law and Jurisprudence" 1992, Vol. V, No. 2, s. 299.
[20] J. Ferejohn, P. Pasquino, *Demokracja i rządy prawa*, [w:] J. M. Maravall, A. Przeworski (red.) *Demokracja i rządy prawa,* Warszawa 2010, s. 235.
[21] Cyt. za: J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Skrzydło (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 110.
[22] Z. Ziembiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 1995, s. 117.
[23] Zob. m.in.: P. Häberle, *Źródła prawa w nowych konstytucjach*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 4(16), s. 69-72; J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 2007, s. 113-115.
[24] Cyt. za: P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* Rzeszów 2007, s. 254.
[25] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978.
[26] A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.,* „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 5(22), s. 34.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

aktów prawnych, których 2) zróżnicowana moc prawna wyznacza relacje pomiędzy nimi, tworząc hierarchiczny, wewnętrznie zintegrowany układ[27].

Obowiązujące w Polsce prawo opiera się na stanowieniu. Powstaje więc w wyniku podjęcia odpowiedniej decyzji przez uprawniony podmiot (jednoosobowy bądź kolegialny), decyzji, której istota sprowadza się do wydania określonego rodzaju aktu prawnego. Przejrzystość procesów stanowienia prawa wymaga istnienia norm kompetencyjnych określających okoliczności oraz warunki ich przebiegu. Dzieli się je na dwie grupy. Pierwsze, formalne dotyczą wskazania podmiotów oraz charakterystyki procedur, w oparciu o które przebiega proces stanowienia prawa. Drugie, mające charakter materialny, określają zakres spraw, które w danym trybie mogą zostać uregulowane[28].

Konieczność występowania norm kompetencyjnych z jednej strony warunkuje, a z drugiej uzasadnia hierarchiczną strukturę systemu źródeł prawa. Na jej szczycie znajduje się konstytucja, której przedmiot normowania ma charakter pierwotny. Zatem określa ona katalog innych źródeł prawa obowiązujących w państwie, ich charakter (samoistny bądź wykonawczy), zakres przedmiotowy oraz wskazuje podmioty wyposażone w kompetencje do wydawania poszczególnych ich rodzajów. Jednocześnie zakres jej normowania jest nieograniczony i nie ma znaczenia to, czy dana kwestia była już wcześniej regulowana normami pochodzącymi z aktów niższego rzędu, czy nie. Najwyższa moc prawna konstytucji (art. 8 Konstytucji RP), odzwierciedlająca jej miejsce w hierarchii źródeł prawa, rozstrzyga o tym, że wszystkie inne akty normatywne w państwie muszą być z nią zgodne.

Zrekonstruowany na podstawie przepisów rozdziału III ustawy zasadniczej z 1997 roku konstytucyjny system źródeł prawa opiera się na rozróżnieniu aktów prawnych powszechnie obowiązujących oraz aktów prawa wewnętrznego. Te pierwsze charakteryzują się tym, że wiążą wszystkie podmioty w państwie. Oznacza to, że mogą kształtować sytuację prawną organów władzy publicznej, obywateli, a także wszystkich osób i podmiotów prawnych znajdujących się pod jurysdykcją państwa polskiego. Z kolei akty prawa wewnętrznego zawierają przepisy prawne obowiązujące wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu tego rodzaju dokument. Ze względu na problematykę niniejszej publikacji poświęcanie szerszej uwagi tym ostatnim byłoby nieuzasadnione. W odniesieniu do aktów prawa powszechnie obowiązujących należy zauważyć, że w art. 87 Konstytucji RP wymieniono poszczególne ich rodzaje. Katalog ten obejmuje: konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego o terytorialnie ograniczonym zasięgu działania. Szczegółowa analizy przepisów ustawy zasadniczej uzasadnia jednak uznanie za źródła powszechnie obowiązującego prawa także przepisów stanowionych przez organizację międzynarodową, do której Polska należy. Wynikać to musi z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej tę organizację, zawierającej wskazanie skuteczności prawnej stanowionych przez nią przepisów w prawie wewnętrznym (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP). Na gruncie praktyki ustrojowej przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że status taki otrzy-

[27] P. Sarnecki, *Konstytucyjny…*, s. 256.
[28] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp…*, s. 116.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

mało wtórne (pochodne) prawo wspólnotowe. Wyraża ono przeniesienie części uprawnień regulacyjnych na szczebel wspólnotowy, co jednocześnie wiąże się z ograniczeniem prawotwórczych kompetencji organów państwowych, w tym, co istotne, parlamentu[29].

Dopełniając przedmiotowy katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, trzeba wspomnieć jeszcze o prezydenckim prawie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Ten rodzaj aktów prawnych ma jednak z założenia charakter ekstraordynaryjny. Może zostać wydany tylko w stanie wojennym, gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, a jego wnioskodawcą może być wyłącznie Rada Ministrów. Ponadto rozporządzenie z mocą ustawy musi zostać zatwierdzone przez Sejm na najbliższym posiedzeniu. W związku z powyższymi ustaleniami należy więc podkreślić, że „ustrojodawca w sposób w pełni zamierzony i jednoznacznie wyrażony, przyjął w konstytucji przedmiotowo i podmiotowo zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (…) wspomniane zamknięcie w stosunku do aktów prawnych powszechnie obowiązujących miałoby się wyrażać w tym, że konstytucja wyczerpująco wyliczałaby formy aktów normatywnych (przedmiotowy aspekt zamkniętej koncepcji źródeł prawa) oraz podmioty upoważnione do ich wydawania"[30]. Dzięki temu system tworzenia prawa zabezpieczony jest przed zupełną arbitralnością ze strony organów władzy publicznej[31].

Szczegółowa analiza rodzajów aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym zostanie pominięta[32]. Istotne dla dalszych rozważań jest natomiast skupienie uwagi na ustawie. Kolejne kilka stron poświęcone będzie parlamentowi i realizowanej przez ten organ funkcji ustawodawczej. Następnie przedstawiona zostanie ogólna charakterystyka ustawy, co stanowić będzie punkt wyjścia dla prezentacji poszczególnych etapów postępowania ustawodawczego. Dalszy wywód będzie poświęcony nie tylko prawnym aspektom obecności ustawy w systemie źródeł prawa, ale także politycznym uwarunkowaniom ich stanowienia.

---

[29] Jarosław Szymanek zauważa, że „czynnikiem topniejącej pozycji parlamentów w Unii [Europejskiej – przyp. aut.] jest przenoszenie klasycznej materii ustawodawczej na szczebel reglamentacji unijnej, co powoduje, że w wielu przypadkach parlamenty narodowe tracą przeszło 50% swoich dotychczasowych uprawnień legislacyjnych". Cyt. za: J. Szymanek, *Zmiana pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych,* [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością,* Warszawa 2011, s. 22.

[30] Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 25/99. OTK ZU nr 5/2000, poz. 141.

[31] Zob. szerzej: A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 158-165.

[32] Leszek Garlicki zwraca uwagę na spór pomiędzy badaczami o to, czy zbiorowe układy pracy, o których mowa w art. 59 ust 2 Konstytucji RP, zawierają normy prawne o powszechnie obowiązującym charakterze. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 123. Z kolei w tzw. lubelskim podręczniku prawa konstytucyjnego Ewa Gdulewicz podkreśla wyjątkowość regulaminów Sejmu i Senatu. W związku z zasadą autonomii izb parlamentarnych tradycyjnie stanowione są one w formie uchwały, choć konstytucyjnie określonym przedmiotem ich regulacji, oprócz spraw dotyczących organizacji wewnętrznej, jest także „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych Sejmu" (art. 112 Konstytucji RP), a także Senatu (art. 124). To z kolei może wskazywać na powszechnie obowiązujący charakter przynajmniej niektórych zawartych w nich przepisów. Zob.: E. Gdulewicz, *Konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne,* Lublin 2006, s. 182-183.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

1.3. Parlament i funkcja ustawodawcza

We współczesnym świecie jednym z najpowszechniej występujących organów państwowych jest parlament. Z danych Unii Międzyparlamentarnej (*Inter-Parliamentary Union*) wynika, że narodowe parlamenty funkcjonują obecnie w 190 państwach[33]. Wskaźnik ilościowy potwierdzający popularność narodowych legislatyw nie jest oczywiście dowodem demokratycznego charakteru tych państw. Nie sposób jednak wyobrazić sobie państwa demokratycznego, w którym nie funkcjonowałby parlament. Ich obecność, a przede wszystkim przypisywanie im wyjątkowego znaczenia (niekoniecznie w wymiarze realnych kompetencji) wynikają z faktu, że urzeczywistniają one zasadę ludowładztwa, rozumianą wąsko (przynajmniej jako przeciwieństwo władzy absolutnej[34]) bądź szerzej, jako odzwierciedlenie woli suwerena (ludu, narodu) w wymiarze personalno-polityczno-programowym. Parlamenty są więc dzięki swojemu przedstawicielskiemu charakterowi postrzegane nierzadko jako najważniejsze organy państwowe. Z tego punktu widzenia wyrażają one niemalże w stopniu doskonałym istotę demokratycznego porządku. Jeśli bowiem przyjmuje się, że suweren nie ma technicznych możliwości bezpośredniego podejmowania decyzji władczych w sposób permanentny, *ergo* formy demokracji pośredniej są współcześnie najlepszym ze znanych sposobów jej urzeczywistniania, parlamenty są miejscem łączącym czynnik społeczny z państwowym.

Warto zwrócić uwagę, że w państwie demokratycznym rywalizacja wyborcza, której celem jest zdobycie największej z możliwych liczby miejsc w parlamencie, stanowi jeden z najważniejszych wyznaczników aktywności partii politycznych w przestrzeni publicznej. Wybory parlamentarne wiążą się z realizacją przez partie funkcji kratycznej, wyrażającej się dążeniem do zdobycia władzy poprzez uzyskanie demokratycznej legitymacji do jej sprawowania. W ten sposób wybory parlamentarne są nie tylko trwałym elementem demokratycznego porządku, ale przez fakt, że partie polityczne w sposób szczególny aktywizują się właśnie na czas tych wyborów, społeczne przekonanie o wyjątkowym znaczeniu parlamentu wzrasta jeszcze bardziej[35]. Zresztą nie tylko specyfika rywalizacji wyborczej kształtuje przeświadczenie obywateli o szczególnej pozycji parlamentu. Nie sposób nie zauważyć, że pomiędzy kolejnymi elekcjami parlament jest główną areną, na której toczy się publiczna debata o kluczowych kwestiach związanych z funkcjonowaniem państwa. W parlamencie właśnie ujawnia się ze szczególną mocą pluralizm polityczny, stanowiący z jednej strony typowy, a z drugiej niezbędny element demokratycznych reguł gry[36]. Parlament jest miejscem, gdzie uzewnętrzniają się układy kooperacji i rywalizacji pomiędzy

[33] PARLINE database on national parliaments, http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp [dostęp: 28.11.2014].
[34] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata,* Gdańsk 2001, s. 23.
[35] O społecznym przekonaniu dotyczącym ważności wyborów parlamentarnych pisze m.in. W. Wojtasik, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej,* [w:] A. Turska-Kawa, Z. Widera, W. Wojtasik (red.), *Preferencje polityczne. Postawy – Identyfikacje – Zachowania,* Katowice 2011, s. 205-226.
[36] David M. Olson podkreśla, że „legislatywy instytucjonalizują konflikty". Cyt. za: D.M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 1998, s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

partiami politycznymi jako głównymi aktorami na krajowej scenie politycznej. W konsekwencji w tym miejscu właśnie kształtują się zasadnicze relacje pomiędzy rządzącymi a opozycją, oddziałujące nie tylko na funkcjonowanie parlamentu, ale mające swoje odzwierciedlenie także w relacjach pomiędzy legislatywą i egzekutywą.

Przedstawicielski charakter parlamentu, jak również okoliczności sprzyjające społecznemu postrzeganiu tego organu jako wyjątkowego nie mogą jednak prowadzić do wniosku, że zakres jego działalności nie jest w żaden sposób limitowany. Zasada demokratycznego państwa prawnego, łącząca dwa komponenty (demokrację i państwo prawa) wyraża między innymi gwarancję tego, że żaden z organów państwowych nie może działać w sposób nieograniczony i niekontrolowany. Ściśle z zasadą demokratycznego państwa prawnego powiązana jest z kolei zasada podziału władzy[37]. Pamiętając, że kształtowanie się tej idei miało swoje źródło w poszukiwaniu sposobu na ograniczanie samowoli władzy państwowej, Ryszard M. Małajny wskazuje cztery kanony, na których została ona zbudowana:

1. podział prawnych sfer działania państwa na stanowienie prawa, administrowanie i wymiar sprawiedliwości;
2. rozdział aparatu państwowego, zgodnie z wyodrębnionymi prawnymi sferami działania państwa, na trzy grupy organów: prawodawcze, administracyjne i sądownicze;
3. organizacyjne i personalne rozdzielenie wszystkich grup organów w oparciu o zasadę ich względnej równorzędności i niezależności;
4. realizację przez każdą grupę organów przede wszystkim własnej prawnej sfery działania, z niewielką możliwością ingerencji w działalność pozostałych grup[38].

W ten sposób ujmowany podział władz wraz z zasadą ich współdziałania i równoważenia się oraz systemem hamulców ustrojowych stanowi wyznacznik ograniczający możliwości zupełnie nieskrępowanego zakresu działania parlamentu[39]. W związku z powyższym osoby badające funkcjonowanie parlamentów często sięgają po różnego rodzaju klasyfikacje funkcji pełnionych przez narodowe legislatywy. Autorzy analiz mieszczących się w obszarze prawa konstytucyjnego odwołują się do pojęcia „funkcji" rozumianej przede wszystkim w kontekście zakresu uprawnień[40]. Na tej podstawie prezentują mniej lub bar-

[37] W literaturze przedmiotu występuje popularny pogląd, że w zasadzie demokratycznego państwa prawnego zawarta jest immanentnie zasada podziału władzy. Zob. szerzej W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] J. Trzciński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej,* Warszawa 1996, s. 179-180.

[38] R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy,* Katowice 2003, s. 160-161.

[39] J. Szymanek, *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna,* „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 3(110), s. 10-11.

[40] Andrzej Bałaban stwierdza: „Wykorzystanie funkcji Sejmu jako sposobu porządkowania jego kompetencji i jako metody charakteryzowania specyfiki jego działań stosowane jest dziś w podręcznikach prawa konstytucyjnego i w pracach o Sejmie". Cyt. za: A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 4(81), s. 130. Z kolei Jarosław Szymanek wskazuje: „Przez pojęcie funkcji można rozumieć albo zadanie jakiegoś organu, albo główny kierunek jego działalności, a w przypadku parlamentu w zasadzie i jedno, i drugie (…). Tak rozumiana funkcja (…) jest realizowana przy użyciu kompetencji (…). Funkcja nie jest więc kompetencją, tak jak i kompetencja nie jest funkcją, ale obie są względem siebie komplementarne, warunkując się wzajemnie i współkształtując. Nie może być bowiem mowy o realizacji funkcji, jeśli nie ma względem niej określonego repertuaru kompetencji". Cyt. za: J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytu-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

dziej rozbudowane ich katalogi. Zróżnicowanie w tym zakresie odzwierciedla cel prowadzonych badań, jak również oryginalność podejścia do prezentowanych kwestii. Charakterystyczne natomiast jest to, że pomimo różnic między poszczególnymi propozycjami, wszystkie wskazują na tradycyjne funkcje parlamentu, osadzone mocno w historii tego organu, a mianowicie funkcję ustawodawczą i funkcję kontrolną.

Nieco inaczej funkcje parlamentu definiowane są w literaturze politologicznej. Analizy mieszczące się w tym nurcie badań naukowych utożsamiają funkcje nie tyle z zakresem uprawnień badanego organu, ile przede wszystkim z efektami działań politycznych podejmowanych przez dany podmiot. Poszczególni autorzy proponują zróżnicowane zestawy funkcji[41]. To, co jednak wydaje się najistotniejsze, wiąże się z tym, że w każdej koncepcji w sposób bezpośredni bądź pośredni pojawia się nawiązanie do prawotwórczej roli parlamentu. W tym sensie uchwalanie ustaw jest postrzegane jako jedno z najbardziej rozpoznawalnych pól aktywności parlamentów. Funkcja ustawodawcza (bez względu na zróżnicowanie dotyczące jej nazewnictwa) z jednej strony stanowi domenę parlamentów, z drugiej zaś odzwierciedla poziom ich wpływu na funkcjonowanie państwa i zachowania znajdujących się w jego granicach podmiotów. Praktyczne znaczenie realizacji przez parlamenty funkcji ustawodawczej analizować można dwutorowo. Z jednej strony można skupiać uwagę na ilościowym aspekcie, ukazującym, jak często parlament korzysta z prawa do stanowienia ustaw. Jednocześnie można zbadać, jaka jest częstotliwość realizacji funkcji ustawodawczej parlamentów (także ich organów wewnętrznych) na tle sięgania po kompetencje powiązane z innymi realizowanymi przezeń funkcjami. Z drugiej strony sporo wniosków na temat znaczenia funkcji ustawodawczej w działalności parlamentów można sformułować również w oparciu o badanie aspektu jakościowego. Dotyczyłoby to zakresu spraw regulowanych w formie ustawowej, specyfiki przebiegu procesu ustawodawczego i rzeczywistego wpływu parlamentów na treść stanowionych ustaw. O ile wypełnianie przez parlamenty funkcji ustawodawczej stanowi jeden z najbardziej rozpoznawalnych obszarów aktywności tych organów w ramach systemu organów państwowych, to podkreślić należy, że w samym postę-

cyjnym RP, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 200-201.

[41] Philip Norton podkreśla znaczenie funkcji legitymizacyjnej, wyrażającej się w tym, że parlament w imieniu obywateli wyraża zgodę na podjęcie działań w ramach prowadzenia polityki publicznej. Zob.: P. Norton, *Parliaments. A Framework for Analysis*, „West European Politics" 1990, Vol. 13, Issue 3, s. 1. David M. Olson wskazuje na cztery funkcje realizowane przez parlamenty: współtworzenie polityki państwa, stanowienie prawa, współdziałanie z egzekutywą i wpływ na opinię publiczną. Zob.: D.M. Olson, *Demokratyczne...*, s. 14-16. Z kolei propozycja, którą przedstawił David Close, obejmuje pięć funkcji: stanowienie prawa, nadzorowanie władzy wykonawczej, nagłaśnianie określonych zagadnień (podawanie do publicznej wiadomości), reprezentowanie różnych opinii i rozwiązywanie konfliktów. Zob.: D. Close, *Introduction: Consolidating Democracy in Latin America. What Role for Legislatures?,* [w:] D.C. Close, *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. 1995 (Lynne Rienner), s. 2-4. Jedną z najbardziej rozbudowanych typologii funkcji parlamentów, mieszczącą się w nurcie badań politologicznych, przedstawił z kolei Robert Packenham. Wprawdzie wskazał on „zaledwie" trzy funkcje: legitymizacyjną, socjalizacyjno-rekrutacyjną i decyzyjną, jednakże każda z nich zawiera w sobie kilka podfunkcji. W tym miejscu wystarczy podkreślić, że funkcja decyzyjna obejmuje swoim zasięgiem stanowienie prawa, przede wszystkim zaś ustawodawstwo. Szerzej zob.: R. Packenham, *Legislatures and Political Development,* [w:] P. Norton (red.), *Legislatures*, Oxford 1990, s. 81-96.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

powaniu ustawodawczym udział bierze wiele podmiotów o różnym statusie czy poziomie zorganizowania. Są wśród nich jednoosobowe, jak i kolegialne organy państwowe, partie polityczne, grupy lobbingowe, a także wyspecjalizowane służby o charakterze technicznym czy doradczym. Nie zmienia to jednak faktu, że realizacja funkcji ustawodawczej zmonopolizowana jest przez parlamenty, zaś pozostałe podmioty należy postrzegać co najwyżej jako posiadające formalne uprawnienia cząstkowe na różnych etapach procesu ustawodawczego bądź nieformalny wpływ na jego przebieg.

1.4. Kto uchwala ustawy?

Na poziomie najbardziej ogólnym ustawa definiowana jest jako „akt normatywny, uchwalony przez parlament w specjalnym trybie, w hierarchii źródeł prawa usytuowany bezpośrednio po konstytucji”[42]. Wyłączna kompetencja parlamentu do uchwalania ustaw koresponduje, po pierwsze, z jego przedstawicielskim charakterem, a po drugie, współgra z wynikającym z zasady podziału władzy wyodrębnieniem władzy ustawodawczej. Jej sprawowanie powierzone zostało parlamentowi, co na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku zostało wyrażone w art. 10 ust. 2 – „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat”. Potraktowanie obydwu organów jako składowych władzy ustawodawczej rodzi konsekwencje w postaci przyjęcia koncepcji bikameralnego parlamentu. Warto to podkreślić, w ustawie zasadniczej bowiem na próżno szukać określenia „parlament”. Używając zatem pojęcia „władza ustawodawcza”, należy myśleć o Sejmie i Senacie, o których z kolei mówi się, że są izbami parlamentarnymi.

Odwołując się do zacytowanego przepisu art. 10 ust. 2 Konstytucji, warto zwrócić uwagę, że na poziomie ogólnym (niedotyczącym szczegółowych uprawnień) w żaden sposób nie różnicuje on pozycji Sejmu i Senatu w ramach ustawodawczej gałęzi władzy. Obydwa organy tworzą legislatywę. Mimo że określenie to bywa rzadziej wykorzystywane w Polsce, to wydaje się, że właściwie oddaje pozycję Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej. Termin „legislacja” odnosi się do procesu tworzenia prawa. Chociaż stanowienie prawa jest zaledwie jednym z obszarów aktywności parlamentów, a inne organy władzy publicznej w różnym zakresie również uczestniczą w tworzeniu prawa, to jednak ze względu na wyłączność parlamentu w zakresie stanowienia ustaw i nadrzędność tych ostatnich względem innych aktów prawnych rola organów legislatywy wydaje się wyjątkowa[43]. Zresztą pojęcie „legislatywa” zarezerwowane jest wyłącznie dla określenia parlamentów. Odnosi się to w jednakowym stopniu do obydwu członów parlamentów bikameralnych. Z przywołanej wcześniej definicji ustawy wynika jednoznacznie, że jest to akt prawny stanowiony przez parlament. Oznacza to, że żaden inny organ władzy publicznej nie dysponuje kompetencją do wydawania analogicznych aktów prawnych na tym poziomie hierarchicznego systemu źródeł prawa w Polsce. Co więcej, możliwości takiej nie mają również obywatele, chociażby w drodze referendum. Wyłączność parlamentu

[42] Cyt. za: M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2(55), s. 25.
[43] K.C. Wheare, *Legislatures*, London 1963, s. 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

w dziedzinie ustawodawstwa wynika, po pierwsze, z przyjęcia założenia o przedstawicielskiej (pośredniej) koncepcji demokracji, uzupełnianej tylko przez formy demokracji bezpośredniej. Po drugie, jest konsekwencją obowiązywania fundamentalnej zasady demokratycznego państwa prawa. Jej realizacja zabezpiecza przed wyekwipowaniem innych niż parlament organów władzy w kompetencje do samoistnego wydawania aktów prawnych o mocy ustawy. Po trzecie, monopol parlamentu w obszarze uchwalania ustaw ma oparcie także w zasadzie podziału władzy. O ile więc przypisanie parlamentowi wyłącznego prawa uchwalania ustaw nie budzi wątpliwości, znajdując uzasadnienie w przyjętej ogólnej koncepcji państwa, o tyle analiza rozwiązań wprowadzonych przez ustawę zasadniczą z 1997 roku nastręcza już pewnych trudności. Wiążą się one ściśle z zagadnieniem dwuizbowości polskiego parlamentu. Otóż z brzmienia art. 120 i 121 Konstytucji RP wynika, że ustawę uchwala Sejm. Jaka więc jest rola drugiego członu legislatywy – Senatu? Wszak współtworzy on z Sejmem ustawodawczą gałąź władzy. Koncepcja asymetrycznej dwuizbowości nie może przecież stanowić przesłanki pozbawienia Senatu prawa do realizacji funkcji ustawodawczej. Mniejszy zakres uprawnień w procesie legislacyjnym nie oznacza wszakże, że Senat nie uczestniczy w stanowieniu ustaw. Literalne odczytanie przywołanych wyżej przepisów Konstytucji RP na pierwszy rzut oka stoi w sprzeczności z rzeczywistym przebiegiem procesu legislacyjnego. Należy zatem rozstrzygnąć, czy ustawa jest „dziełem" Sejmu, czy też obydwu izb parlamentarnych.

Wychodząc naprzeciw pojawiającym się wątpliwościom, Marek Dobrowolski zaproponował, by, odwołując się do kryterium fazy procesu legislacyjnego, wyróżnić ustawy w sensie formalnym – akty przyjęte przez Sejm i ustawy w sensie materialnym – akty o ostatecznie określonej treści, będące efektem prac Sejmu i Senatu[44]. Ten podział, będący próbą dostosowania się do konstytucyjnego wzorca, nie rozwiązuje jednak problemu. Dlatego zasadne jest wyraźne wskazanie, że ustawa – mimo pojawiających się niejednoznaczności – jest wspólnym dziełem Sejmu i Senatu. Po pierwsze, uznanie, że ustawa może być wyłącznie „dziełem" Sejmu, oznaczałoby pozbawienie Senatu istotnej części uprawnień i zakwestionowanie jego statusu organu władzy ustawodawczej. Po drugie, mimo że na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego wykazują aktywność różne podmioty, nie sposób nie zauważyć, iż ze względu na zakres kompetencji ewidentnie wyjątkową pozycję zajmują izby parlamentarne – Sejm i Senat. Po trzecie, nie występuje możliwość podjęcia legalnych działań, które intencjonalnie opierałyby się na pominięciu Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Efekt takich działań musiałby w świetle Konstytucji RP zostać uznany za wadliwy na gruncie proceduralnym. Po czwarte, wrażenie jakoby konstytucyjne rozstrzygnięcie dotyczące momentu uchwalenia ustawy nastręczało problemów, może być skutkiem wąskiego,

[44] M. Dobrowolski, *O pojęciu „ustawa"…*, s. 27. Zaproponowany podział nie jest tożsamy z funkcjonującym od ponad stu lat podziałem na „ustawy w rozumieniu formalnym" i „ustawy w rozumieniu materialnym". Pierwsze z pojęć odnosi się do aktu, który powstał w postępowaniu ustawodawczym, nosi nazwę „ustawa" i został ogłoszony jako ustawa. Z kolei „ustawą w rozumieniu materialnym" jest każdy przepis (norma) prawa, który rozgranicza sfery wolnej działalności podmiotów, ingeruje w sferę prawa i wolności jednostki oraz ogranicza korzystanie z własności. Nie ma przy tym znaczenia, mocą jakiego aktu normatywnego przepis taki został ustanowiony. Zob.: J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp…*, s. 122-124.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

literalnego odczytywania inkryminowanych przepisów. W postępowaniu ustawodawczym znajduje odbicie wspomniana już wyżej koncepcja asymetrycznego modelu bikameralizmu. Jej konsekwencją jest przyjęcie założenia o tym, że proces dochodzenia do ustawy rozpoczyna się w Sejmie, Senat natomiast zostaje włączony do postępowania po zakończeniu sejmowego etapu prac nad ustawą. W konsekwencji Senat pracuje na tekście przyjętym przez Sejm, nie oznacza to jednak, że nie ma wpływu na treść ustawy. To jest element rozstrzygający o realizacji przez Senat funkcji ustawodawczej. Wspomniana asymetryczność obydwu izb parlamentarnych w postępowaniu ustawodawczym widoczna jest również w wymiarze temporalnym. Inaczej niż w przypadku Sejmu, Senat nie może nadmiernie przeciągać swoich prac nad ustawą, jest bowiem związany konstytucyjnymi terminami ich zakończenia. Są one sztywne i nie ma możliwości ich przedłużenia. Jeśli więc Senat w żaden sposób nie ustosunkuje się w konstytucyjnie określonym terminie do aktu uchwalonego przez Sejm, wówczas efekt prac sejmowych i tak uznaje się za „dzieło parlamentu" (Sejmu i Senatu), które będzie przekazane prezydentowi do podpisu. Przyczyny niezajęcia przez Senat stanowiska względem aktu przekazanego tej izbie przez Sejm mogą być zróżnicowane. Nie można jednak formułować na tej podstawie wniosku, że druga izba nie wzięła udziału w postępowaniu ustawodawczym. Wszak formalne niepodjęcie żadnej decyzji przez Senat, swego rodzaju zaniechanie może być również działaniem świadomym. W tej sytuacji formuła, iż „Sejm uchwala ustawy (…)" (art. 120 Konstytucji RP) powoduje, że formalna „bezczynność" Senatu bądź przejaw jego opieszałości (być może intencjonalny) zabezpiecza przed legislacyjnym patem. Otóż alternatywne rozwiązanie sprowadzałoby się do tego, że Sejm uchwalałby „nieustawę", a więc coś, co nadal byłoby „zaledwie" projektem ustawy. W tej sytuacji „dzieła" Sejmu nie można byłoby przekazać prezydentowi[45]. Reasumując, zasadne wydaje się sięgnięcie po szeroką definicję pojęcia „decyzji politycznej". Jest to „akt nielosowego (a więc świadomego) wyboru działania lub zaniechania politycznego"[46]. Zaniechanie jest więc także decyzją polityczną. Przenosząc to na grunt postępowania ustawodawczego, należy uznać, że w każdej sytuacji ustawa jest „dziełem" dwuizbowego parlamentu, efektem wspólnej pracy Sejmu i Senatu. Wprawdzie „Sejm uchwala ustawy", ale pominięcie senackiego etapu postępowania ustawodawczego nie jest możliwe. Nawet jeśli dla zewnętrznego obserwatora Senat w konkretnej sytuacji wykazuje się bezczynnością, to nie oznacza to, że nie współuczestniczy w stanowieniu ustawy. Zaniechanie, rezygnacja z zajęcia się ustawą, świadome wycofanie się jest również decyzją polityczną, wpływającą na charakterystykę i ostateczny przebieg postępowania ustawodawczego w konkretnej sprawie.

Powyższe ustalenia nie mogą jednak zostać potraktowane jako zamknięcie dyskusji na temat podmiotów uczestniczących w procesie ustawodawczym. Na gruncie rozważań prawnokonstytucyjnych nie podlega dyskusji kwestia tego, że ustawa jest wytworem prawotwórczej działalności parlamentu. Analiza praktyki legislacyjnej wskazuje jednak na to, że proces ustawodawczy wychodzi poza parlament, obejmując swym zasięgiem nie tylko „tradycyjne podmioty współustawodawcze" (rząd, głowa państwa, sąd konstytucyjny), ale

[45] R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów,* Warszawa 2002, s. 197.
[46] Cyt. za: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków 1998, s. 53.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

również innych aktorów politycznych o różnym poziomie prawnego zinstytucjonalizowania, a w końcu także (a może przede wszystkim) zawodowych legislatorów, doradców i ekspertów. Świadczy to o tym, że prawodawcą jest *de facto* podmiot zbiorowy. Przyjęcie takiego założenia wskazuje, że demokratyczny model prawodawstwa (w tym stanowienie ustaw) nie powinien być postrzegany wyłącznie przez pryzmat podejmowania decyzji politycznych, ale także wymiany informacji między wieloma podmiotami. Wypracowywanie normy opiera się bowiem na mechanizmie negocjacyjnym (uzgodnieniowym)[47].

Skład zbiorowego podmiotu mającego wpływ na ostateczny kształt ustawy uzależniony jest każdorazowo od problematyki, której tworzony akt normatywny ma dotyczyć. Poszczególni aktorzy polityczni wykazują tym większe zainteresowanie przebiegiem konkretnego procesu legislacyjnego, im bardziej jego efekt może wpłynąć na realizację ich interesu prawnego i/lub politycznego. Od ich subiektywnej oceny ważności kwestii, która ma być ustawowo usankcjonowana, zależy ich zaangażowanie na różnych etapach procesu ustawodawczego. Dotyczy to zarówno odwoływania się do formalnych możliwości oddziaływania na podejmowane decyzje, mających odzwierciedlenie w obowiązujących normach prawnych, jak również różnorodnych form wpływu o charakterze nieformalnym, co nie znaczy, że sprzecznych z obowiązującym prawem.

Siłą rzeczy wśród podmiotów *de facto* współkreujących regulacje ustawowe są również lobbyści. W Polsce zasadę jawności działalności lobbingowej wprowadzono ustawą z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[48]. Zgodnie z jej art. 2 ust. 1 „działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa". Efekt ustawowego unormowania działalności lobbingowej wydaje się jednak mizerny. Patrząc bowiem na oficjalne statystyki, należałoby skonstatować, że w Polsce prawie w ogóle nie ma lobbystów, a konsekwencje ich działalności są śladowe. W 2014 roku zaledwie 22 podmioty zawodowo zajmujące się działalnością lobbingową (łącznie 35 osób) prowadziły działania na terenie Sejmu. Lobbyści uczestniczyli w 31 posiedzeniach komisji, z czego w aż 21 przypadkach dotyczyło to Komisji Zdrowia[49]. Tymczasem tak jak w każdym innym państwie różne podmioty mają swoje interesy, które chcą realizować m.in. poprzez przeforsowanie rozwiązań ustawowych najbardziej z ich punktu widzenia korzystnych. Oznacza to, że działalność lobbingowa nadal prowadzona jest w inny, pozaformalny sposób[50]. Nie zmienia to jednak faktu, że udział „rzeczywistych", a niekoniecznie „oficjalnych" lobbystów w procesie stanowienia prawa w Polsce

[47] J. Karp, J. Szymanek, *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 5(94), s. 11-113.

[48] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

[49] Zob. szerzej: Informacja o działaniach podejmowanych wobec Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w 2014 roku przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/lobbing [dostęp: 03.04.2015].

[50] A. Bartuś, *Lobbing jako element systemu legislacyjnego w Polsce. Fikcja ustawy o działalności lobbingowej z 2005 roku*, [w:] W. Czakon, M. Wojewoda (red.), *Być, mieć czy władać?* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2013, t. 49, nr 4, s. 415-426.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

jest znaczący. Dominujący sposób prowadzenia działalności lobbingowej nie pozwala jednak precyzyjnie ocenić skali tego zjawiska.

Poza tradycyjnym kręgiem aktorów politycznych (o różnym stopniu prawnej instytucjonalizacji) uczestniczących w procesach ustawodawczych należy zwrócić uwagę również na aktywność podmiotów określanych jako czynnik profesjonalno-doradczy i ich wpływ na ostateczny efekt ustawodawczej działalności parlamentu. Dostrzeżenie i zdefiniowanie ich roli w procesach prowadzących do powstania ustaw nie jest równoznaczne z podważaniem pozycji izb parlamentarnych jako organów władzy ustawodawczej. Nie zmienia to jednak faktu, że wpływ doradców, ekspertów czy zawodowych legislatorów na przebieg procesów ustawodawczych jest coraz większy. Wynika to z faktu, że procesami polityzacji obejmowanych jest coraz więcej kwestii o znaczeniu społecznym. W konsekwencji pojawia się potrzeba ich prawnej regulacji. Parlamentarzyści nie dysponują zaś wystarczającą wiedzą merytoryczną odnoszącą się do coraz szerszego zakresu spraw będących w zasięgu ustawodawstwa. Wszak nie ma formalnych kryteriów posiadania odpowiedniej wiedzy, którą musieliby się wykazać posłowie i senatorowie. W tej sytuacji pomoc ze strony profesjonalistów wydaje się nie tylko pożądana, ale przede wszystkim konieczna. W polskich rozwiązaniach uwagę zwraca niemała liczba podmiotów, które uznać można za profesjonalne służby usprawniające działalność parlamentu w obszarze realizacji funkcji ustawodawczej. Można by tu wymienić Biuro Analiz Sejmowych czy Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu, ale wpływ na przebieg procesu ustawodawczego mogą mieć również Rządowe Centrum Legislacji czy Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów. Ich działalność z jednej strony przyczynia się do profesjonalizacji władzy ustawodawczej, z drugiej jednak konieczne jest zachowanie odpowiednich proporcji ich wpływu na przebieg prac nad ustawą, by parlament nie utracił w rzeczywistości konstytucyjnego statusu legislatywy. Nie chodzi przecież o sięganie po rozwiązania rodem „z ancien régime'u, gdy parlament w realizacji funkcji ustawodawczej zdominowany był przez biurokrację partyjno-rządową, ale stworzenie systemu służb wewnątrzparlamentarnych i okołoparlamentarnych, charakteryzujących się bezstronnością i apolitycznością, a jednocześnie wysokim poziomem merytorycznego przygotowania i profesjonalnego sposobu realizacji stojących przed nimi zadań"[51].

Można więc skonstatować, że ustawa w świetle konstytucji jest wytworem prawotwórczej działalności dwuizbowego parlamentu, ale rzeczywisty wpływ na przebieg procesu ustawodawczego ma podmiot zbiorowy, obejmujący szeroką gamę aktorów politycznych, ekspertów, profesjonalnych służb doradczych itp.[52]

[51] J. Jaskiernia, *Znaczenie czynnika profesjonalno-doradczego we współczesnym parlamentaryzmie a problem racjonalizacji polskiego postępowania ustawodawczego,* [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością,* Warszawa 2011, s. 37, 40.

[52] Warto zwrócić uwagę na zaproponowaną przez Pawła Chmielnickiego ciekawą typologię ról, jakie w procesach tworzenia rozwiązań prawnych odgrywają uczestniczące w nim podmioty. Autor ten określa je jako: źródło, dysponent, beneficjent i użytkownik. Podział ten nie ma charakteru rozłącznego, gdyż ten sam podmiot może obsadzać jedną lub więcej ról (a nawet wszystkie). Zob.: P. Chmielnicki, *Podmioty objęte procesem normotwórczym*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014, s. 135-142.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

1.5. Ustawa jako akt normatywny o nieograniczonym zakresie przedmiotowym

Ustawa jako akt normatywny, a więc wydany przez upoważniony organ władzy publicznej (parlament), składa się z przepisów prawa, na gruncie których można konstruować normy prawne[53]. Właśnie z racji specyfiki tego typu aktów w ustawie nie może być wypowiedzi pozbawionych charakteru normatywnego. Jednocześnie zawarte w niej przepisy muszą być ogólne. Oznacza to, że nie normują one zachowań indywidualnie oznaczonych podmiotów, ale pewnej klasy adresatów (generalność). W jednym z postanowień Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Cecha generalności dotyczy tej części normy prawnej, którą określa się jako hipotezę (określenie adresata, a także warunków zastosowania normy) i zobowiązuje organ prawotwórczy do takiego konstruowania normy, w której adresat, jak również okoliczności zastosowania normy będą określone rodzajowo a nie indywidualnie. Adresat winien być określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę lub cechy"[54]. Oprócz właściwości, jaką jest generalność, normy ustawowe muszą charakteryzować się również abstrakcyjnością. Oznacza to, że nie zawierają rozstrzygnięć w sprawach jednostkowych, a skutki prawne wiążą z zaistnieniem określonej grupy faktów prawnych. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Abstrakcyjność dotyczy przedmiotu normy określającego należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej winna być klasa zachowań się, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to, że nie ulega umorzeniu czy »skonsumowaniu« poprzez jednorazowe zastosowanie"[55].

Ustawy w hierarchii aktów prawnych zajmują miejsce bezpośrednio po konstytucji. Pozycja ta gwarantuje im szczególną rangę. Ich przepisy muszą być zgodne z konstytucją, jednak normy w nich zawarte mają samoistną moc powszechnie obowiązującą. Oznacza to, że dla wydania ustawy nie jest wymagane jakiekolwiek szczegółowe upoważnienie. Wprawdzie ustawa zasadnicza w wielu miejscach wskazuje na konieczność bądź możliwość uregulowania określonych zagadnień w formie ustawy, nałożenie na ustawodawcę tego typu obowiązku nie można jednak traktować jako warunku wydania ustawy, ale wyłącznie jako zobowiązanie do uregulowania danej kwestii w formie ustawowej. Z kolei rozpatrując relacje pomiędzy ustawą a pozostałymi krajowymi aktami prawa powszechnie obowiązującymi, zauważyć można, że te ostatnie są wydawane „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania" (dotyczy rozporządzeń – art. 92 ust. 1 Konstytucji RP) oraz „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (dotyczy aktów prawa miejscowego – art. 94 Konstytucji RP). Potwierdza to nadrzędną pozycję ustaw, czyli aktów prawnych autorstwa parlamentu, a więc organu przedstawicielskiego, czerpiącego

[53] A. Breczko, *Akt normatywny. Pojęcie i budowa,* [w:] A. Jamróz (red.), *Wstęp do prawoznawstwa*, Białystok 2007, s. 53.
[54] Cyt. za: Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U. 5/94. OTK, t. 5, poz. 46, Warszawa 1995.
[55] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

legitymację do sprawowania władzy bezpośrednio z woli suwerena. Zatem nie ma możliwości, by bez swoistej „ustawowej licencji" w systemie prawa krajowego zaistniała norma prawa powszechnie obowiązującego, pochodząca z aktu prawnego niższej rangi niż ustawa. Jednocześnie normy prawne zawarte w ustawie nie mogą być zmieniane przez normy niższego rzędu.

Kolejną ważną kwestią jest problematyka przedmiotu regulacji ustawowej. Odpowiadając na pytanie o zakres zagadnień, które mogą być regulowane w formie ustawy, należy skonstatować, że z tego punktu widzenia są to akty nieograniczone. Oznacza to, że nie ma żadnych granic dla regulacji ustawowej. Wszelkie dziedziny stosunków społecznych mogą być normowane poprzez ustawę. Oczywiście z racji podporządkowania ustawy konstytucji należy pamiętać o konsekwencjach wynikających z negatywnego i pozytywnego aspektu nadrzędności tej ostatniej. Tak więc normy ustawowe nie mogą być sprzeczne z normami konstytucyjnymi i jednocześnie powinny rozwijać i konkretyzować przepisy zamieszczone w najwyższym akcie normatywnym. Jak wskazuje Andrzej Szmyt, „»szerokość« regulacji ustawowej nabrała niemal absolutnego charakteru, co zmusza do zmiany dotychczasowego [sprzed wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku – przyp. aut.] spojrzenia na zasadę wyłączności ustawy, zwłaszcza oczywiście na pogląd, iż w materiach, które tą wyłącznością nie były objęte, dopuszczalna była samoistna działalność prawotwórcza organów rządowych"[56]. Zatem na gruncie Konstytucji z 1997 roku „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii"[57].

Zasadniczym problemem nie jest zatem to, czy dana kwestia (materia) musi być regulowana ustawowo, ale to, jaka ma być głębokość takiej regulacji i, ewentualnie, jakie materie wykonawcze mogą zostać rozstrzygnięte na poziomie rozporządzenia. W pewnych obszarach dopuszcza się swobodę normotwórczą organów władzy wykonawczej, choć jednocześnie podkreśla się, że nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego[58]. W innych zaś obowiązuje zasada absolutnej wyłączności ustawy, a więc ustawodawca musi sam regulować wszelkie kwestie szczegółowe[59]. Sprawa zakreślenia takich obszarów ściśle wiąże się z kształtowaniem się linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego[60]. W ten sposób szczególnie chroniona jest sfera wolności i praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji represyjnych. Nie dopuszcza się w tej materii subdelegacji, a więc przekazania przez parlament kompetencji normotwór-

[56] Cyt. za: A. Szmyt, *Konstytucyjny...*, s. 170.
[57] Cyt. za: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156.
[58] Zakaz stanowienia ustaw blankietowych wpisuje się w szerszą koncepcję zakazu przekazywania uprawnień prawodawczych organom egzekutywy. Mimo że kwestie dotyczące szczegółowości treści ustawy nie są sztywno określone, w literaturze przedmiotu popularny jest pogląd, że rozwiązaniem idealnym jest tzw. „ustawa zupełna". Cechuje ją daleko posunięta szczegółowość, co sprawia, że nie jest konieczne odsyłanie do prawodawstwa wykonawczego. Zob.: A. Bałaban, *Sześć…*, s. 141.
[59] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98. OTK ZU nr 7/1999, poz. 156.
[60] L. Garlicki, *Polskie…*, s. 134.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433

czej innemu organowi[61]. Innym obszarem podlegającym zupełnej wyłączności ustawy jest również prawo daninowe, choć należy podkreślić, że ustawa zasadnicza „nie formułuje w istocie zasady zupełności ustawowej w dziedzinie prawa podatkowego, ale zasadę wyłączności ustawy dla normowania istotnych elementów stosunku podatkowego. Zasada ta wymaga, aby ustawa określała podmioty, przedmiot opodatkowania i stawki podatkowe, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od podatków. Natomiast w powszechnie obowiązujących aktach wykonawczych mogą zostać uregulowane takie elementy, które nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji tego stosunku"[62]. Zasada wyłączności ustawy wyraża zatem jeden z zasadniczych elementów demokratycznego państwa prawnego. Zastrzeżenie stanowienia przepisów prawa dla organów legitymowanych wyborem dokonywanym bezpośrednio przez suwerena nadaje całemu procesowi wyjątkowy charakter[63]. Z kolei zupełna wyłączność ustawy stanowi dodatkową gwarancję ochrony wolności i praw jednostki.

Przedstawione dotychczas ogólne informacje dotyczące formalnych i materialnych aspektów znaczenia ustawy w systemie źródeł prawa w Polsce stanowią punkt wyjścia dla bliższego przyjrzenia się procesowi, w ramach którego dochodzi do powstawania tego typu aktów normatywnych. Znaczna część postępowania ustawodawczego obejmuje prace nad projektem ustawy. Uzasadnione zatem jest zwrócenie uwagi na wymogi stawiane projektom ustaw oraz specyfikę działań podejmowanych przez różnorodne podmioty na etapie poprzedzającym wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą.

[61] Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym. Warszawa 2014, s. 89-90.
[62] Ibidem, s. 102.
[63] M. Grzybowski, *Państwo prawa,* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9501203A31636433